



**Credit and liquidity day**  
**5 marzo 2009**

## **Indice:**

1. La situazione economica e finanziaria	pag. 2
2. Misure per favorire l'accesso al credito e la liquidità delle imprese	pag. 3
a. Fondo di garanzia per le PMI	pag. 3
b. Pagamenti della PA	pag. 5
c. Compensazione dei crediti tributari e previdenziali	pag. 6
3. Tremonti bond	pag. 7
Allegato 1 – Fondo di Garanzia per le PMI	pag. 8
Allegato 2 – Ritardi di pagamento della PA	pag. 12
Allegato 3 – Compensazione dei crediti tributari e previdenziali	pag. 16

---

## **1. La situazione economica e finanziaria**

### **L'economia italiana**

Gli ultimi dati disponibili mostrano un netto rallentamento nell'erogazione del credito. A gennaio 2009 il tasso di crescita tendenziale dei prestiti al settore privato si è dimezzato rispetto a gennaio 2008 (+4,2% contro +9,9% dell'anno precedente). La variazione tra gennaio 2009 e dicembre 2008 è stata negativa (- 1,5%). Il dato peggiore registrato negli ultimi 10 anni.

I dati sull'andamento dell'economia indicano forti tensioni. Le ultime stime sulla produzione industriale indicano in febbraio una flessione del 15,1% su febbraio 2008, a parità di giornate lavorative.

### **Tassi di interesse e mercato del credito**

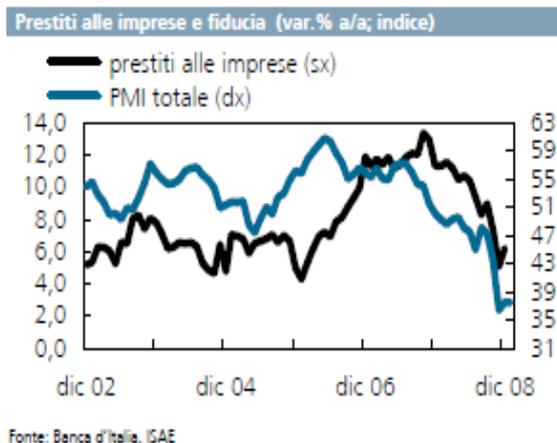
Nell'area dell'Euro i tassi di interesse continuano a scendere. L'euribor a tre mesi è sotto l'1,9% (era al 5,55% in ottobre), anche in previsione dell'ulteriore taglio atteso dei tassi da parte della BCE. La BCE sta operando comunque una sorta di allentamento quantitativo, segnalato dai tassi overnight che sono sotto l'1,2%. Ci saranno ulteriori riduzioni dei tassi ufficiali, considerato il proseguimento del calo dell'inflazione e la situazione recessiva nell'eurozona.

Gli ultimi dati disponibili mostrano un netto rallentamento nell'erogazione del credito. A gennaio 2009 il tasso di crescita tendenziale dei prestiti al settore privato si è dimezzato rispetto a gennaio 2008 (+4,2% contro +9,9% dell'anno precedente). La variazione tra gennaio 2009 e dicembre 2008 è stata negativa (- 1,5%). Il dato peggiore registrato negli ultimi 10 anni.

Nell'ultima Bank Lending Survey (BLS) condotta dall'Eurosistema lo scorso gennaio, le banche italiane hanno dichiarato un ulteriore irrigidimento dei termini e delle condizioni di finanziamento per famiglie e imprese nel 4° trimestre del 2008. Per quanto riguarda le imprese la totalità delle banche (contro l'87,5% del 3° trimestre 2008) ha dichiarato di aver applicato misure restrittive.

In generale, il peggioramento delle condizioni creditizie viene in gran parte ricondotto al deterioramento del quadro economico e la diminuzione dell'offerta viene collegata al rallentamento dei fattori di domanda di credito. Tuttavia, va anche ricordato che secondo vari sondaggi è in aumento la percentuale di imprese che incontrano difficoltà nel finanziarsi.

E' vero che il rallentamento dell'economia sta determinando un rinvio dei progetti di investimento e quindi la diminuzione di una importante componente di domanda di credito da parte delle imprese, ma la situazione congiunturale determina anche un contestuale aumento della domanda di credito per finanziare le attività circolanti e per ristrutturare il debito.



## 2. Misure per favorire l'accesso al credito e la liquidità delle imprese

In questo contesto è necessario che lo Stato intervenga per creare temporanei "meccanismi-ponte" di sostegno alle imprese nell'attuale fase di crisi e fino alla ripresa economica.

Gli strumenti di intervento possono essere vari e diversamente strutturati.

### a. Fondo di garanzia per le PMI

Il Fondo di Garanzia per le PMI appare l'unico strumento di politica industriale realmente in grado di rispondere alle esigenze di pronto utilizzo e di efficacia. Soprattutto in questa fase, le garanzie rappresentano uno strumento indispensabile anche per favorire il consolidamento dei crediti e dunque l'allungamento delle scadenze (trasformazione da breve a medio-lungo termine).

Il Fondo va però potenziato attraverso un consistente rifinanziamento - necessario anche alla luce dei più recenti dati di utilizzo che mostrano un crescente interesse delle banche e consentono di stimare una crescita esponenziale delle richieste di garanzia nei prossimi mesi - e modificandone le attuali regole di funzionamento al fine di renderlo più rispondente alle esigenze finanziarie delle imprese e di promuoverne l'utilizzo da parte delle banche.

Inoltre, è urgente che alle garanzie prestate dal Fondo sia assicurata, attraverso l'emanazione di un apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, la "ponderazione zero" consentita dalla garanzia di ultima istanza dello Stato prevista dall'articolo 11 del decreto legge 185/2009, convertito nella legge n. 2/2009.

È infine necessario assicurare la continuità operativa del Fondo oggi messa in discussione, oltre che dalla carenza di risorse, anche dalla scadenza della convenzione tra Ministero dello Sviluppo Economico (MSE) e MCC Spa (Gruppo Unicredit) relativa alla gestione delle operazioni e dal previsto trasferimento del Fondo stesso all'interno del Fondo per la Finanza d'impresa.

## **Fondo di Garanzia per le PMI Proposte per lo sviluppo dell'attività**

- **Scorporo del Fondo di Garanzia dal Fondo per la Finanza d'Impresa**, nel quale è destinato a confluire ai sensi della Finanziaria 2007, per assicurare continuità operativa al Fondo. Il passaggio nel Fondo Finanza, e le conseguenti revisione delle procedure e modifica del soggetto gestore, comporterebbe una discontinuità dell'attività del Fondo, in contrasto con le attuali esigenze delle imprese. In questo senso dovrebbe anche valutarsi la **possibilità di prorogare, seppure per un periodo limitato, l'attuale convenzione tra MSE e MCC Spa** per evitare che una gara o un passaggio di gestione possano bloccare l'attività ordinaria del Fondo.
- **Attivazione dell'effetto della "ponderazione zero"** attraverso l'emanazione del decreto del MEF, previsto all'art. 11 del d.l. 185/2008, che definisca criteri e modalità per il riconoscimento della garanzia di ultima istanza dello Stato alle garanzie prestate dal Fondo. La presenza di garanzie che beneficino di "ponderazione zero" consentirà alle banche di non effettuare accantonamenti di capitale a fronte della quota di credito garantito dal Fondo, facilitando l'accesso al credito per le PMI e riducendone il costo.
- **Congruo rifinanziamento del Fondo (5 miliardi)**. L'attuale crisi rende necessario assegnare al Fondo un ruolo centrale per sostenere l'accesso al credito delle PMI. Negli ultimi mesi la sua attività ha registrato ritmi di crescita superiori a quelli osservati in passato. A febbraio 2009 è stato registrato un tasso di incremento del numero di domande del 51% e l'ammontare dei finanziamenti è cresciuto dell'81% rispetto a febbraio 2008.  
Tale incremento è dovuto, in prevalenza, all'attività di alcune banche che si stanno strutturando per operare stabilmente con il Fondo. L'interesse delle banche è peraltro destinato a crescere esponenzialmente nei prossimi mesi per via della "ponderazione zero".  
Tali elementi mettono in rilievo l'insufficiente dotazione finanziaria del Fondo: infatti, dei 450 milioni stanziati dal d.l. 185/2008 - che non si ritengono comunque sufficienti a supportare l'azione del Fondo fino alla ripresa economica - soltanto di 71 milioni sono stati effettivamente destinati al Fondo. Si tratta di un ammontare che, alla luce delle stime di incremento di attività, dovrebbero esaurirsi entro l'estate. Considerato che l'attuale effetto leva del Fondo (rapporto tra affidamenti garantiti in essere e fondi disponibili) è pari a 16,2, un rifinanziamento di 5 miliardi genererebbe nuovi crediti per circa 80 miliardi.
- **Riduzione dell'accantonamento a fronte del rischio** - oggi pari in media a 11,7% e nettamente superiore al tasso di sofferenza del 2% registrato dal Fondo - **e delle percentuali di copertura delle garanzie dirette e delle controgaranzie**. Simili interventi consentirebbe di aumentare l'effetto leva.
- **Innalzamento del limite all'importo massimo garantito** dagli attuali 500mila euro a 1,5 milioni di euro per soddisfare le esigenze finanziarie delle PMI industriali.
- **Semplificazione dei sistemi di scoring e potenziamento delle procedure automatiche di ammissione al Fondo**, in particolare collegandole al livello di patrimonializzazione delle imprese, per rendere più flessibile e tempestiva la prestazione di garanzia a favore delle aziende che rispettino determinati parametri economico-finanziari.
- **Adeguamento della struttura preposta all'istruttoria e gestione delle domande** a fronte del previsto incremento di operatività. Tale attività viene oggi svolta da MCC Spa (Gruppo Unicredit) sulla base di una convenzione con il MSE che scadrà a settembre 2009. L'organico dedicato a tale attività, che attualmente conta circa 20 addetti diretti ai quali vanno aggiunti circa 10 addetti indiretti (funzioni commerciale, legale, informatica), andrebbe opportunamente rafforzato.
- **Estensione della gratuità all'intero territorio nazionale**. Al momento l'accesso al Fondo è gratuito per le imprese del Mezzogiorno, per quelle a prevalente partecipazione femminile e per quelle che partecipino a Patti territoriali o contratti d'area, mentre è oneroso per le imprese del Centro-Nord.
- **Adozione di disposizioni che impegnino le banche a trasferire alle imprese il vantaggio derivante dalla presenza di una garanzia dello Stato**, evitando comunque rigidità che limitino l'accesso al Fondo.

Le modifiche sopra descritte potrebbero essere inserite nel disegno di legge C 2187 di conversione del decreto legge 5/2009 recante misure di sostegno a settori industriali in crisi.

## b. Pagamenti della PA

I ritardi di pagamento della PA contribuiscono significativamente a indebolire la struttura finanziaria delle imprese soprattutto in questa fase di crisi. È necessario quindi dare attuazione alle norme previste dal decreto legge 185/2008 in tema di certificazione dei crediti da parte della PA – misura innovativa, che consente di ottenere certezza sul proprio diritto di credito nei confronti delle amministrazioni locali e per scontarlo presso un intermediario finanziario - e di prestazione di garanzie da parte di SACE e imprese assicurative.

È inoltre necessario valutare interventi della Cassa Depositi e Prestiti per lo smobilizzo dei crediti delle imprese fornitrici della PA.

### **Ritardati pagamenti della PA**

#### **Azioni e proposte**

- **Garanzia SACE: adozione del decreto del MEF** che dovrà disciplinare l'intervento delle imprese di assicurazione e della SACE s.p.a. nella prestazione di garanzie a favore delle imprese fornitrici della PA, come previsto dal d.l. 185/2008, al fine di fornire un supporto immediato alle imprese.
- **Certificazione: adozione del decreto del MEF** per la definizione delle modalità di attuazione della certificazione da parte di regioni ed enti locali a fronte di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti. La certificazione deve essere fornita entro 20 giorni dall'istanza del creditore ed è finalizzata a consentire che il credito, dichiarato certo, liquido ed esigibile, possa essere ceduto pro-soluto a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti.
- **Ruolo della Cassa depositi e prestiti.** Avvalendosi del meccanismo della certificazione (che va però resa obbligatoria), si può considerare l'ipotesi di intervento della Cassa DDPP a sostegno delle imprese per lo smobilizzo dei crediti vantati confronti della PA.

In particolare, potrebbe essere istituito un fondo di garanzia presso la sezione speciale della Cassa DDPP – prevista all'articolo 22 del d.l. 185/2008 – che garantisca le anticipazioni rilasciate dalle banche alle imprese fornitrici della PA.

Il fondo dovrebbe intervenire nel caso di mancato pagamento da parte della PA per l'intero ammontare anticipato dalle banche.

### c. Compensazioni dei crediti tributari e previdenziali

L'obiettivo prioritario delle imprese è quello di un immediato e generale innalzamento del limite di compensazione ad 1 milione di euro in vista di una progressiva elevazione ad almeno 2 milioni di euro.

Le proposte suggerite riguardano la possibilità di fruire dell'innalzamento in automatico per i contribuenti "virtuosi", ovvero mediante una preventiva attestazione /certificazione del credito per tutte le altre imprese.

L'innalzamento dovrebbe, altresì, riguardare talune categorie di imprese che fisiologicamente si trovino con elevati crediti IVA.

#### **Compensazioni dei crediti tributari e previdenziali Proposte**

- L'innalzamento dovrebbe essere riconosciuto ai contribuenti che dimostrino di possedere predeterminati requisiti di "virtuosità" e che soddisfino condizioni di solvibilità e affidabilità.

A tali fini si considerano "**contribuenti virtuosi**":

1. le imprese che presentano i requisiti previsti dalla disciplina IVA in materia di esonero della presentazione della garanzia in caso di richiesta a rimborso del credito IVA (solidità patrimoniale, regolare liquidazione e versamento delle imposte, anzianità nell'esercizio dell'attività di impresa);
  2. le imprese soggette agli studi di settore che risultino congrui per almeno tre periodi d'imposta;
  3. le grandi imprese soggette al c.d. "tutoraggio" che non abbiano ricevuto contestazioni
- Per le imprese che non presentano i requisiti di affidabilità e solvibilità prima previsti potrebbe essere introdotto un sistema di **attestazione/certificazione** della debenza del credito operato dal soggetto deputato al controllo contabile ovvero dal soggetto che abbia rilasciato la certificazione tributaria della dichiarazione dei redditi.
  - Per le imprese che cedono beni e/o servizi ad esportatori abituali potrebbe essere riconosciuta la possibilità di compensare i **crediti IVA** oltre il limite previsto, qualora il volume d'affari registrato nell'anno precedente quello di fruizione del credito IVA sia costituito, per almeno il 50 per cento, da prestazioni rese nei confronti di esportatori abituali.
  - Infine, sarebbe opportuno un espresso chiarimento da parte dell'Amministrazione finanziaria circa la possibilità che la disciplina della **cessione delle eccedenze di IRES** trovi applicazione anche per i gruppi nei quali il soggetto controllante sia un soggetto non residente in Italia ovvero una società di persone.

### 3. Tremonti bond

Il provvedimento sulla ricapitalizzazione delle banche può rappresentare un utile strumento per assicurare la solidità del sistema bancario ed aumentarne la liquidità.

E' di fondamentale importanza assicurare che il provvedimento determini concreti vantaggi per le imprese, consentendo, come prevede la norma, un flusso adeguato di credito alle PMI.

Fattore determinante sarà il controllo sull'effettivo rispetto di impegni previsti dal protocollo da parte delle banche. Sarà anche importante verificare che il costo dell'operazione sostenuto dalle banche per il pagamento degli interessi allo Stato non venga traslato alle imprese.

In tema di monitoraggio sull'andamento del credito è sicuramente importante la costituzione degli osservatori locali previsti dal decreto legge 185/2008, ma la loro utilità per le imprese dipenderà dalle professionalità che ne faranno parte.

Peraltro, si segnala che a seguito della costituzione nell'ottobre scorso del Tavolo ABI-Confindustria, le associazioni di Confindustria hanno creato a livello locale tavoli con le banche presenti sul territorio per monitorare il rapporto banca-impresa. È auspicabile che si realizzino sinergie tra gli osservatori locali previsti dal decreto legge 185/2008 e i tavoli territoriali ABI-Confindustria.

## FONDO DI GARANZIA PER LE PMI

### 1.1. Il Funzionamento del Fondo di Garanzia per le PMI

Negli ultimi nove anni ha operato in Italia il Fondo di garanzia per le PMI (legge 662/96, art. 2, comma 100, lettera a) e legge 266/97, art. 15.) che ha favorito l'accesso al credito delle imprese attraverso la prestazione di garanzie dirette e di controgaranzie: circa 58.000 operazioni garantite per circa 11 miliardi di euro di finanziamenti alle PMI.

Il Fondo garantisce tutte le **tipologie di operazioni finanziarie** (finanziamenti a breve ed a medio/lungo termine; operazioni di consolidamento; prestiti partecipativi e partecipazioni al capitale di rischio; ecc.) e opera in base a tre differenti **modalità**:

- Garanzia diretta, concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori,
- Controgaranzia, concessa a favore dei Confidi e di altri fondi di garanzia,
- Cogaranzia, concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori e congiuntamente ai Confidi, agli altri fondi di garanzia ovvero al Fondo Europeo per gli Investimenti.

Per quanto riguarda la garanzia diretta il Fondo copre fino al 60% dell'operazione nelle aree del Centro-Nord e fino all'80% nel Mezzogiorno.

Nel caso della controgaranzia il Fondo copre fino al 90% della garanzia dei Confidi o di altri fondi di garanzia (che, a sua volta, non può essere superiore al 60% dell'operazione nel Centro-Nord ed all'80% nel Sud).

Le operazioni di controgaranzia rappresentano l'81% del totale delle operazioni garantite e il 70% dell'importo degli affidamenti garantiti.

In media, ad oggi, il Fondo copre il 53% degli affidamenti garantiti in essere che ammontano a circa 3,4 miliardi di euro.

A copertura dei rischi assunti il Fondo accantona, di norma, il 10% dell'ammontare delle garanzie concesse. Tale percentuale è elevata al 20% per operazioni relative ad imprese nella fase di start-up e al 30% per garanzie su partecipazione al capitale di rischio. Nel complesso gli accantonamenti effettuati sono pari all'11,7% delle garanzie in essere e al 6,2% degli affidamenti garantiti in essere.

Il rapporto affidamenti garantiti in essere/ammontare dei fondi disponibili è pari a 16,2. Ciò significa che per ogni euro di dotazione del Fondo di Garanzia si generano 16,2 euro di affidamenti alle PMI.

**Beneficiari finali degli interventi del Fondo** sono le PMI dei settori dell'industria, del commercio, del turismo e dei servizi. Il decreto legge 185/2008, convertito nella legge 2/2009, ha esteso gli interventi del Fondo alle imprese artigiane. Le imprese non accedono però direttamente al Fondo il cui intervento viene richiesto dai soggetti che finanziano le imprese stesse (banche, intermediari finanziari) ovvero da coloro che le garantiscono (Confidi e altri fondi di garanzia).

Le **domande di accesso al Fondo**, presentate a MCC spa (soggetto al quale è affidata la gestione del Fondo in base a una convenzione con il Ministero dello Sviluppo Economico, MSE), vengono esaminate dal Comitato di Gestione del Fondo - composto da rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del MSE, delle Regioni, dell'Associazione Bancaria Italiana e delle Associazioni di categoria dell'industria e del commercio e turismo – che le valuta sulla base di modelli di *scoring* che variano a seconda del settore di attività economica.

Sono inoltre previste alcune **procedure semplificate** di accesso al Fondo. Nel dettaglio sono automaticamente ammesse al Fondo le seguenti operazioni:

- microcredito: operazioni da 20.000 a 75.000 euro (l'importo massimo garantibile è calcolato sulla base di parametri quali l'anzianità dell'impresa, il numero di dipendenti, la crescita del fatturato ecc.) che non siano assistite da altre garanzie e che siano relative ad imprese che presentino un utile d'esercizio negli ultimi due anni;

- operazioni semplificate: operazioni che non siano assistite da altre garanzie e che riguardino imprese rientranti nella fascia 1 di valutazione secondo il sistema di *scoring*; tali operazioni devono inoltre rispettare i seguenti requisiti: l'importo dell'operazione finanziaria non supera il 20% del fatturato dell'impresa relativo all'ultimo bilancio approvato, ovvero il 15% del fatturato dell'impresa relativo all'ultimo bilancio approvato nel caso di operazioni finanziarie di durata non superiore a 36 mesi; l'importo del fatturato dell'ultimo bilancio approvato non presenta una diminuzione, rispetto all'esercizio precedente, pari o superiore al 40%; l'impresa non presenta, in uno degli ultimi due bilanci approvati, una perdita superiore al 5% del fatturato.

- operazioni presentate dai confidi "autorizzati" ovvero da quei che confidi che, essendo in possesso di determinati requisiti, siano stati autorizzati a certificare il merito di credito delle imprese che rientrano nelle fasce 1 e 2 di valutazione secondo il sistema di *scoring*.

**L'accesso al Fondo** è gratuito per le imprese ubicate nelle zone 87.3.a), per le imprese a prevalente partecipazione femminile e per le imprese che partecipano ai Patti territoriali e ai Contratti d'area. E' invece oneroso per le restanti imprese. Il costo della garanzia, corrisposto "una tantum" e calcolato sull'importo garantito, varia da 0,25% a 1% in relazione alla dimensione aziendale e alla tipologia di operazione.

## 1.2. Le misure del decreto anticrisi e i problemi aperti

L'articolo 11 del decreto legge 185/2009, convertito nella legge n. 2/2009 contiene interventi relativi al Fondo di Garanzia per le PMI. In particolare il suddetto articolo ha previsto che:

- il Fondo di garanzia per le PMI è rifinanziato per l'ammontare di 450 milioni di euro;
- il 30% di tale rifinanziamento è destinato agli interventi di controgaranzia a favore dei confidi;
- gli interventi del Fondo sono estesi alle imprese artigiane e il Comitato di gestione del medesimo Fondo - oggi composto da rappresentanti del Governo, delle Regioni, dell'Associazione Bancaria Italiana e delle Associazioni di categoria dell'industria e del commercio - è integrato con rappresentanti delle organizzazioni artigiane;
- le garanzie prestate dal Fondo sono assistite dalla garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza, finalizzata ad assicurare a tali coperture l'effetto di mitigazione del rischio attribuito allo Stato (cosiddetta "ponderazione zero").

Alcune di tali misure sono immediatamente attuabili (in particolare è già operativa l'estensione alle imprese artigiane), mentre per altre sono necessari ulteriori provvedimenti e interventi.

### 1.2.1. Rifinanziamento

I 450 milioni di euro destinati al Fondo provengono dalle revoche delle agevolazioni concesse ai sensi della legge 488/92. Il Ministero dello Sviluppo Economico (con decreto del 28 febbraio 2008) ha accertato la disponibilità di tali risorse nell'ammontare di 785 milioni di euro. Tali risorse dovranno in parte servire anche per finanziare gli incentivi alla rottamazione di autovetture.

Una prima quota di tale rifinanziamento, pari a 71 milioni di euro, è stata già destinata al Fondo attraverso due decreti direttoriali del 9 dicembre 2008. Tale intervento era necessario per evitare di

bloccare, già all'inizio del 2009, l'operatività del Fondo che aveva quasi integralmente impegnato la propria dotazione finanziaria residua nella forma di accantonamenti a fronte del rischio.

Resterebbero da assegnare al Fondo 379 milioni di euro. Una parte di tale somma, 176,4 milioni, viene assegnata attraverso il decreto legge 5/2009 (misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi) che ha destinato al Fondo 80,5 milioni per l'anno 2010 e 95,9 per l'anno 2012.

In sostanza, solo una quota del previsto rifinanziamento di 450 milioni è stata concretamente assicurata al Fondo e solo una parte di tale quota, pari a 71 milioni, è disponibile per il 2009.

Si tratta di uno stanziamento annuale in linea con quello degli ultimi due anni (60 milioni nel 2008, 40 milioni nel 2007) e dunque che non sembra tenere conto delle contingenti difficoltà di accesso al credito delle PMI, ma soprattutto di un rifinanziamento che non risulterebbe sufficiente ad assicurare continuità al Fondo per l'intero 2009.

Infatti, stimando un incremento di richieste di garanzia del 15% circa rispetto a quelle pervenute nel 2008<sup>1</sup> - che genererebbe 198 milioni di nuovi accantonamenti a fronte dei nuovi rischi assunti nel 2009 - e considerando l'ammontare dei rientri previsti in corso d'anno e quello del rifinanziamento, servirebbero altri 40 milioni circa per far fronte al fabbisogno annuale del Fondo. Tale situazione è riassunta nella tabella che segue.

A) Stima dei nuovi accantonamenti a fronte dei rischi da assumere nel 2009	198 milioni
B) Rientri attesi da precedenti garanzie	88 milioni
C) Rifinanziamento 2008	71 milioni
<b>D = (A - B - C) Stima del Fabbisogno aggiuntivo</b>	<b>39 milioni</b>

Inoltre, la carenza di risorse impedirà di innalzare l'importo massimo garantito dal Fondo attualmente fissato a 500mila euro. Tale innalzamento è stato chiesto da Confindustria al MSE in considerazione delle esigenze finanziarie delle piccole e medie imprese industriali.

### 1.2.2. Ponderazione zero

L'articolo 11 del decreto legge 185/2009, convertito nella legge n. 2/2009 ha stabilito, come sopra ricordato, che le garanzie prestate dal Fondo sono assistite dalla garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza.

La copertura dello Stato è finalizzata ad assicurare alle garanzie del Fondo, ai sensi di Basilea 2, l'effetto di mitigazione del rischio attribuito allo Stato, la cosiddetta "ponderazione zero".

La presenza di garanzie che beneficino di "ponderazione zero" consentirà alle banche di non effettuare accantonamenti di capitale a fronte della quota di credito garantito dal Fondo, con ciò facilitando l'accesso al credito per le PMI e riducendone il costo.

Il suddetto articolo 11 prevede inoltre che la garanzia di ultima istanza dello Stato assiste gli interventi di garanzia del Fondo secondo criteri, condizioni e modalità da stabilire con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze<sup>2</sup>. Il decreto è in corso di predisposizione.

<sup>1</sup> Si tratta di una stima in linea con i tassi di crescita registrati nel 2008 e dunque decisamente prudente; infatti l'incremento delle richieste di garanzia registrato a febbraio 2009 rispetto a febbraio 2008 è del 51% in termini di numero di domande e dell'81% in termini di importo delle domande e che l'operatività del Fondo è comunque destinata ad aumentare per via dell'estensione alle imprese artigiane. Va inoltre considerato che il protrarsi della crisi finanziaria e delle difficoltà di accesso al credito delle PMI potrebbe determinare un ulteriore incremento delle richieste.

<sup>2</sup> Il Decreto prevede inoltre che "La garanzia dello Stato e' inserita nell'elenco allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 13 della legge 5 agosto 1978, n. 468. Ai relativi eventuali oneri si provvede ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, numero 2), della legge 5 agosto 1978, n. 468, con imputazione nell'ambito dell'unita' previsionale di base 8.1.7. dello Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze".

### 1.2.3. Fondo per la Finanza d'Impresa

Con la Finanziaria 2007, il Fondo di Garanzia per le PMI è confluito nel Fondo per la Finanza d'Impresa (FFI), ma ha continuato ad operare in attesa dell'emanazione delle disposizioni attuative del suddetto FFI.

Nel ricordare che tutte le associazioni di categoria di imprese e banche hanno sottolineato la necessità di assicurare comunque continuità agli attuali interventi del Fondo di garanzia per le PMI, è il caso di segnalare che la bozza del decreto attuativo degli interventi del FFI circolata negli ultimi mesi, mai ufficialmente discussa con Confindustria, contiene delle disposizioni che destano preoccupazione. Si tratta in particolare:

- della scelta di affidare la gestione del Fondo, oggi svolta da MCC, ad un soggetto interno all'Amministrazione. Una simile soluzione potrebbe risultare inefficiente e arrecare pregiudizio agli utilizzatori del Fondo e ai suoi beneficiari finali, le piccole e medie imprese, in considerazione dell'elevato carico di lavoro e della particolare natura dell'attività da affidare, che sembrano richiedere una idonea struttura organizzativa e solide competenze bancarie;
- della riduzione della percentuale di copertura delle controgaranzie dal 90% al 60%. Tale scelta risulterebbe particolarmente dannosa per i confidi anche in considerazione del contestuale aumento della percentuale di copertura della garanzia diretta all'80%.

**RITARDATI PAGAMENTI PA,  
LE NOVITÀ INTRODOTTE DAL DECRETO ANTI-CRISI  
PROPOSTE PER UN RUOLO DELLA CASSA DDPP**

**La situazione e le novità introdotte dal d.l. 185/2008**

Il problema dei ritardati pagamenti da parte della PA, che ha raggiunto ormai dimensioni significative, è fortemente sentito dalle imprese e incide profondamente sulla loro capacità competitiva.

Il decreto legge n. 185/2008 (c. d. decreto "anticrisi", convertito con legge 2/2009) ha introdotto importanti norme a favore delle imprese creditrici della PA:

- l'articolo 9, comma 1 prevede la velocizzazione del pagamento di una parte dei debiti accumulati dai Ministeri fino al 31 dicembre 2007 ed il cui ammontare sarà accertato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze;
- il comma 3 stabilisce che un decreto del Ministro dell'economia, da emanare entro 60 giorni, indichi le modalità per favorire l'intervento delle imprese di assicurazione e della SACE s.p.a. *"nella prestazione di garanzie finalizzate ad agevolare la riscossione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche, con priorità per le ipotesi nelle quali sia contestualmente offerta una riduzione dell'ammontare del credito originario"*;
- il comma 3 bis prevede che, per l'anno 2009, regioni ed enti locali (quindi non tutte le pubbliche amministrazioni), nel rispetto delle norme sul patto di stabilità interno, possano certificare ai creditori l'esigibilità di crediti relativi a somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti.

La certificazione deve essere fornita entro 20 giorni dall'istanza del creditore ed è finalizzata a consentire che il credito, dichiarato certo, liquido ed esigibile, possa essere ceduto pro-soluto a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti. La certificazione può essere rilasciata anche nel caso in cui il contratto di fornitura escluda la cedibilità del credito medesimo. Le modalità di attuazione devono essere definite con decreto ministeriale da emanare entro 30 giorni dall'approvazione del decreto;

- l'art. 12 subordina la sottoscrizione da parte del MEF delle obbligazioni emesse dalle banche all'assunzione da parte di quest'ultime "degli impegni definiti in un apposito protocollo d'intenti con il MEF, in ordine [...] alle modalità con le quali garantire adeguati livelli di liquidità ai creditori delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi, anche attraverso lo sconto di crediti certi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

La previsione della certificazione del credito costituisce una misura innovativa e di rilievo che può rafforzare concretamente la posizione dell'impresa nel confronto con il sistema bancario. In particolare:

- si concede all'impresa uno strumento effettivo ed immediato per ottenere certezza sul proprio diritto di credito nei confronti delle amministrazioni locali e per scontarlo presso un intermediario finanziario;
- soprattutto nei casi di ritardi di pagamento crediti di "lunga durata", la certificazione consente un accesso al credito bancario più facile e di minor costo dal punto di vista dello smobilizzo, soprattutto nel caso della cessione pro soluto. Infatti, la banca adotta comportamenti "meno rigidi" di fronte ad un'impresa con un credito certificato: il valore aggiunto della certificazione consiste, in buona sostanza, nel fatto che essa determina inequivocabilmente il riconoscimento

del credito da parte del debitore e del suo ammontare agevolando, parzialmente, la banca nella sua funzione di valutazione economica del rischio del credito stesso;

- la certificazione del credito costituisce un'opportunità aggiuntiva e facoltativa e non una procedura obbligatoria. Quindi, nei casi in cui il rapporto commerciale fra imprese e PA opera su basi corrette, l'impresa può continuare a gestire il recupero del credito secondo modalità consuete (es: sconto in banca senza la certificazione; attesa del pagamento da parte della PA nei casi di brevi periodi....);
- di rilievo appare anche il fatto che si sia intervenuti sulle amministrazioni locali, che gestiscono una parte assai rilevante della spesa pubblica.

Va peraltro detto che la norma determina anche alcune criticità. In particolare, nella procedura di certificazione, le amministrazioni devono rispettare i limiti previsti dal patto di stabilità interno per regioni, province e comuni. Esse devono quindi rispettare i limiti delle risorse già stanziati e che hanno consentito, nel corso del tempo, l'assunzione degli impegni di spesa cui fanno riferimento i crediti.

Inoltre, si evidenzia che le amministrazioni non sono vincolate a fornire la certificazione e a rispettare il termine previsto e sarebbe opportuno estendere il meccanismo della certificazione anche allo Stato e alle altre amministrazioni centrali.

Infine, nell'utilizzo del canale Sace/imprese di assicurazioni saranno privilegiate le imprese disposte a offrire una riduzione del credito originario. Si creano così disparità tra imprese e si rischia di depotenziare l'efficacia della misura.

## Azioni

Nel breve periodo la priorità è quella di rendere operative rapidamente le disposizioni previste dal decreto "anticrisi". In particolare:

- occorre seguire l'elaborazione dei due decreti ministeriali di attuazione delle norme relative alla certificazione del credito ed alla concessione della garanzia da parte della Sace/imprese di assicurazione;
- è necessario verificare la possibilità di limitare l'impatto negativo della disposizione che prevede una priorità nella concessione delle garanzie a favore dei creditori che concedano lo "sconto" sull'ammontare originario del credito;
- nell'ambito del tavolo tecnico Abi-Confindustria, va valutata la possibilità di individuare modalità di concessione del credito, nei casi di certificazione dello stesso, a condizioni di maggior favore rispetto a quelle ordinarie. Assai rilevante ai fini di tale discussione appaiono anche le prescrizioni che saranno contenute nel protocollo di intenti che le banche dovranno sottoscrivere con il MEF con riguardo tra le altre cose [...] alle modalità con le quali garantire adeguati livelli di liquidità ai creditori delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi, anche attraverso lo sconto di crediti certi".

## Il possibile ruolo della Cassa DDPP

Va inoltre considerata l'ipotesi di un ruolo attivo della Cassa DDPP a sostegno delle imprese per lo smobilizzo dei crediti vantati verso la PA, a fini di garanzia del pagamento finale del debito da parte dell'Amministrazione interessata.

Il meccanismo di garanzia della Cassa DDPP si basa sulla certificazione del credito introdotta dal d.l. 185/2008. Come già rilevato, occorre considerare che il rilascio della certificazione è una facoltà per l'Amministrazione debitrice, non riguarda i crediti delle Amministrazioni centrali e non garantisce circa il suo smobilizzo.

Il meccanismo potrebbe prevedere l'intervento della Cassa DDPP, trascorso il termine di pagamento previsto contrattualmente, secondo le seguenti alternative:

- a. l'Amministrazione titolare del debito paga. Tale pagamento è effettuato nei confronti dell'impresa creditrice ma domiciliato presso la banca che ha erogato l'anticipazione in c/credito certificato. La banca trattiene la somma in modo vincolato – pur non essendone titolare – ai fini della regolazione/compensazione con l'impresa che ha beneficiato dell'anticipazione;
- b. l'Amministrazione titolare del debito non paga. Viene attivato il fondo di garanzia costituito presso l'apposita sezione speciale della Cassa DDPP di cui all'articolo 22 del decreto "anticrisi". Il fondo eroga alla banca che ha rilasciato l'anticipazione in c/credito all'impresa un ammontare pari al valore del credito stesso. Il fondo, in parallelo, inizia la procedura di riscossione del credito nei confronti dell'Amministrazione inadempiente per un importo pari al valore del credito più gli interessi calcolati ai sensi della direttiva sui ritardati pagamenti più tutte le spese accessorie e legali connesse al recupero del credito.

Per rendere operativa tale proposta si rende necessario introdurre alcuni limitati correttivi ad alcune disposizioni legislative. In particolare occorre:

- rendere la certificazione del credito obbligatoria/automatica, ad esempio con un meccanismo di silenzio assenso, la risposta alla istanza di certificazione del credito;
- finalizzare tale certificazione non solo alla cessione del credito pro-soluto ma anche ai fini della anticipazione bancaria ordinaria;
- estendere l'istituto della certificazione del credito a tutte le Amministrazioni;
- per rendere cogente la procedura di certificazione, occorre approfondire eventuali impedimenti normativi connessi alle nuove competenze regionali a valle della riforma del Titolo V della Costituzione<sup>3</sup>;
- neutralizzare gli effetti di tale meccanismo sul bilancio delle imprese. E' necessario che sia il debito assunto dall'impresa con l'anticipazione, sia il bad credit rimasto in capo all'impresa nei confronti dell'Amministrazione inadempiente siano "sterilizzati" nel calcolo dell'indebitamento aziendale ai fini dell'accesso al credito bancario;
- stabilire le modalità tecniche affinché la funzione di garanzia svolta dal fondo della Cassa DDPP sia realizzata a condizioni di mercato caricandone gli oneri finanziari sull'Amministrazione debitrice in fase di riscossione. L'apporto del capitale pubblico sarebbe necessario solo per finalità di eventuale default delle Amministrazioni debtrici<sup>4</sup>. Alla luce di tali condizioni, verificare gli effetti sul debito pubblico;
- studiare sul piano tecnico-operativo con l'ABI come definire la domiciliazione vincolata di cui al punto 3, primo alinea, delle somme provenienti dalle Amministrazioni in c/impresa a saldo del debito. Studiare altresì i conseguenti meccanismi regolatori/compensativi fra banca e impresa beneficiaria dell'anticipazione.

### **Stima dell'ammontare dei crediti delle imprese verso la PA**

Nella Pubblica Amministrazione, nonostante i tentativi di standardizzazione compiuti in questi anni, non esistono ancora criteri omogenei di contabilità ed in particolare di quella analitica. Non sono quindi disponibili dati ufficiali sull' ammontare complessivo dei debiti accumulati nei confronti di

---

<sup>3</sup> Si ricorda, ad esempio, che la tutela della salute è materia a legislazione concorrente e la Corte costituzionale si è più volte espressa contro norme statali di dettaglio sulla gestione dell'organizzazione sanitaria regionale. Le modalità di pagamento dei fornitori potrebbero ricadere fra queste norme. D'altra parte si evidenzia che il diritto di credito dovrebbe rientrare a pieno titolo fra i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

<sup>4</sup> In teoria le Amministrazioni pubbliche non possono fallire. Nell'ultimo decennio sono però accaduti eventi riguardanti soprattutto aziende pubbliche del settore sanitario che sono state "novellate" per via legislativa in nuove aziende, in cui è confluito il relativo attivo, lasciando il passivo in gestioni liquidatorie per le quali non sono state però stanziare risorse sufficienti al pagamento integrale dei debiti. Esempi: Policlinico Umberto I di Roma; Policlinico dell'ordine Mauriziano di Torino.

imprese fornitrici di beni e servizi. Si tratta infatti di crediti, per i quali non è stato rispettato il termine di pagamento, vantati dalle imprese nei confronti di una pluralità di soggetti: Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali, Asl, etc.

Occorre di conseguenza fare delle congetture sullo stock complessivo di tali debiti.

L'unico dato disponibile si basa sulla relazione della Corte dei Conti, presentata nel luglio 2008, sulla gestione finanziaria 2006-2007 delle Regioni a statuto ordinario che, riferendosi al solo comparto della sanità, evidenzia che a fine 2006 i crediti vantati dalle imprese ammontavano a 33,7 miliardi di euro con una crescita del 15,6% rispetto al 2005.

Di conseguenza, prudenzialmente, si può stimare una crescita dell' ammontare dei crediti nel biennio 2007-2008 analoga a quella evidenziata dalla Corte dei Conti nella variazione annua 2005/2006.

Inoltre, tale dato non tiene conto, come si è detto, dei debiti accumulati dalle regioni a Statuto speciale, tra le quali particolarmente critica risulta la situazione della Sicilia. Considerando che l' insieme delle Regioni a statuto speciale assorbono circa il 15% delle risorse destinate alla sanità (15 mld su 101 mld; fonte: piano di riparto Fondo sanitario nazionale 2009), è possibile quindi valutare che a fine 2008 l' ammontare dei crediti vantati dalle imprese nei confronti degli enti sanitari dell' intero territorio nazionale ammonti ad oltre 50 miliardi di euro.

Va inoltre considerato che il comparto della sanità rappresenta solo una parte, seppure rilevante, dell' ammontare dei crediti delle imprese nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Tenuto conto che la parte preponderante dei rapporti commerciali fra imprese e comparto della sanità riguarda la spesa corrente e che invece in altri settori pubblici assume rilevanza fondamentale la quota di spesa qualificabile come investimenti (es. infrastrutture ed opere pubbliche), si può ipotizzare molto prudenzialmente che la sanità rappresenti circa il 70% dell' ammontare dei crediti vantati dalle imprese.

Pertanto, è possibile che stimare il totale dei crediti delle imprese nei confronti della Pubblica Amministrazione si collochi in un range di 65/70 miliardi di euro.

## COMPENSAZIONE DEI CREDITI TRIBUTARI E PREVIDENZIALI

### *Innalzamento dell'attuale limite annuale*

#### 1. L'attuale meccanismo di compensazione dei crediti di imposta

La compensazione è un mezzo veloce sia di pagamento che di rimborso delle imposte, poiché consente al contribuente che vanta dei crediti nei confronti dell'Erario di utilizzarli per il pagamento dei propri debiti d'imposta.

Il diritto alla compensazione sorge dal giorno successivo a quello in cui si è chiuso il periodo in cui si è formato il credito, senza la necessità che sia stata presentata la relativa dichiarazione dei redditi.

La compensazione viene usualmente definita:

- a) tradizionale (o verticale) qualora si utilizzino crediti e debiti della stessa imposta,
- b) orizzontale nel caso in cui i debiti e i crediti compensati riguardino imposte diverse o contributi previdenziali.

##### *a) Compensazione tradizionale*

La compensazione tradizionale consiste nel riporto di un credito al periodo successivo per ridurre l'eventuale debito d'imposta. Generalmente è operata utilizzando il modello di pagamento F24; qualora, tuttavia, il credito sia superiore al debito e pertanto il contribuente non effettui nessun versamento, è sufficiente indicare la compensazione nei libri contabili e nelle dichiarazioni annuali. In ogni caso, è possibile utilizzare il modello F24 anche in questa circostanza.

Questo tipo di compensazione non è soggetto a limiti in relazione all'importo compensabile.

##### *b) Compensazione orizzontale*

Con la compensazione orizzontale i contribuenti possono compensare fra loro le imposte ed i contributi che si versano con il modello F24<sup>5</sup>, comprese le relative sanzioni ed i crediti di imposta derivanti da specifiche agevolazioni fiscali. Non esiste alcun vincolo di priorità in relazione alle diverse imposte/contributi utilizzabili in compensazione.

I crediti d'imposta possono essere compensati orizzontalmente fino alla soglia massima di 516.456,90 euro per anno solare<sup>6</sup>. Rientrano in tale limite anche gli importi chiesti a rimborso all'agente della riscossione (tramite conto fiscale), mentre ne sono esclusi:

- i crediti compensati con i debiti della stessa imposta (compensazione tradizionale), anche se la compensazione è effettuata con il modello F24;

---

<sup>5</sup> L'art. 17 del D. Lgs. n. 241/97 elenca le seguenti fattispecie: imposte sui redditi e ritenute alla fonte riscosse mediante versamento diretto; imposte sostitutive delle imposte sui redditi; addizionali IRPEF; interessi previsti in caso di pagamento rateale; IVA dovuta a seguito delle liquidazioni periodiche; IRAP; tassa di concessione governativa per la numerazione dei libri sociali di società di capitali ed enti commerciali; imposta sugli intrattenimenti; accise; ICI; altre imposte, tasse e sanzioni individuate con decreto; diritto annuale delle Camere di Commercio; contributi previdenziali e assistenziali dovuti all'INPS, all'ENPALS, all'INPDAI e all'INPGI; premi dovuti all'INAIL.

<sup>6</sup> Una deroga a questa soglia è prevista per i subappaltatori che operano nel settore dell'edilizia, nei cui confronti si applicano – in materia di Iva – le norme sul *reverse charge*, qualora il volume d'affari registrato nell'anno precedente sia costituito, per almeno l'80 per cento, da prestazioni rese in esecuzione di contratti di subappalto. Per tali soggetti il limite per la compensazione orizzontale (e per la richiesta di rimborso in conto fiscale) è innalzato ad 1 milione di euro.

- i crediti d'imposta derivanti da agevolazioni o incentivi fiscali, che devono essere esposti in quadro RU di Unico e che, dal 1 gennaio 2008, possono essere utilizzati nel limite annuo di 250.000 euro<sup>7</sup>.

Qualora il contribuente abbia crediti d'imposta eccedenti la soglia di compensazione, ha la possibilità di richiedere l'eccedenza a rimborso mediante le procedure ordinarie (generalmente, mediante l'indicazione del credito in un apposito rigo della dichiarazione dei redditi) oppure di portarla in compensazione nell'anno successivo.

Il previsto limite assolve ad una duplice funzione di monitoraggio e contenimento del gettito erariale e di garanzia avverso comportamenti fraudolenti dei contribuenti.

Al riguardo, va osservato che, sebbene sia comprensibile l'atteggiamento dell'Amministrazione finanziaria di valutare con cautela la possibilità di un incremento della soglia di compensazione, dato il maggior rischio per l'Erario di incorrere in frodi, occorre rilevare come, con recentissime disposizioni, le sanzioni per l'indebita compensazione siano state notevolmente innalzate. Infatti, l'art. 27, comma 18 del DL n. 185/08, come da ultimo modificato dal comma 2 dell'art. 7 del DL n. 5/09, ha previsto una sanzione dal 100% al 200% del credito compensato per l'utilizzo in compensazione di crediti inesistenti; la sanzione, inoltre, è inasprita al 200% della misura del credito compensato se l'imposta dovuta è superiore a 50.000 euro annui<sup>8</sup>.

Per completezza, sul tema si ricorda che l'art. 16, comma 3 del decreto anti crisi ha abrogato la disposizione, mai attuata, che imponeva ai titolari di partita IVA di effettuare una preventiva richiesta all'Agenzia delle Entrate per la compensazione di importi superiori a 10.000 euro.

Tale abrogazione è stata accolta con favore perché la norma avrebbe generato un improponibile appesantimento gestionale per le imprese.

## 2. Criticità

Le imprese, specie quelle di dimensioni medio/piccole, la cui struttura finanziaria può risentire maggiormente dei tempi con i quali i rimborsi di imposta vengono accreditati, sono particolarmente sensibili alla possibilità di utilizzare il sistema della compensazione come metodo per un più agevole smobilizzo dei crediti di imposta.

In tale ottica e soprattutto in considerazione dei crescenti problemi di liquidità, sarebbe opportuno innalzare l'attuale limite di 516.456,90 euro dei crediti di imposta compensabili e/o rimborsabili in conto fiscale<sup>9</sup>.

Tale limite risulta per molte aziende insufficiente, in modo particolare per quelle imprese che, operando prevalentemente con esportatori abituali, maturano annualmente elevati crediti IVA<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Per effetto di quanto previsto dall'art. 1 comma 53, della legge finanziaria per il 2008, per tali crediti l'eventuale eccedenza è riportata in avanti ed è comunque compensabile per l'intero importo residuo a partire dal terzo anno in cui si genera l'eccedenza. Il tetto di 250.000 euro non si applica al credito di imposta per la ricerca e sviluppo e al credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate nel Mezzogiorno, ma solo a decorrere dal 2010.

<sup>8</sup> Ai sensi dell'art. 10-quater del D. Lgs. n. 74/00 l'omesso versamento, derivanti dall'utilizzo in compensazione di crediti d'imposta non spettanti o inesistenti per un ammontare annuo superiore a 50.000 euro, rileva anche ai fini penali (pena prevista reclusione da sei mesi a due anni).

<sup>9</sup> Il limite è previsto dall'articolo 25, D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241, come modificato dall'art. 34, Legge 23 dicembre 2000, n. 388.

<sup>10</sup> Va rilevato, infatti, che un soggetto esportatore, attraverso il meccanismo della dichiarazione d'intento, può effettuare acquisti in regime di non imponibilità, non maturando così crediti IVA. Tuttavia, tale meccanismo non si applica al suo fornitore che, pertanto, tendenzialmente, potrebbe avere crediti IVA di più lento smobilizzo.

Va peraltro ricordato che la legge n. 80 del 2003, recante delega per la riforma del sistema fiscale statale aveva previsto (art. 2, comma 1, lettera h), quale criterio di delega, il progressivo innalzamento del limite per la compensazione dei crediti di imposta.

Considerate tali premesse e tenuto conto che l'ultimo aggiornamento della soglia risale al 2001, obiettivo prioritario delle imprese è quello di un immediato e generale innalzamento del limite di compensazione ad 1 milione di euro in vista di una progressiva elevazione ad almeno 2 milioni di euro.

Nel seguito vengono suggerite alcune proposte di innalzamento del limite annuale delle compensazioni che potrebbero trovare attuazione congiuntamente.

### 3. Proposte

#### 3.1. Contribuenti virtuosi

L'innalzamento del limite massimo annuo dovrebbe riguardare quei contribuenti che dimostrino di possedere predeterminati requisiti di "virtuosità" e che soddisfino condizioni di solvibilità e affidabilità.

▪ Al tale riguardo, ispirandosi ai criteri stabiliti in materia di esonero della presentazione della garanzia, ai fini della richiesta dei rimborsi Iva, si potrebbe innanzitutto riconoscere tale innalzamento alle imprese che presentano i requisiti seguenti:

1. l'attività sia esercitata da almeno 5 anni;
2. non siano stati notificati avvisi di accertamento o di rettifica che comportino una differenza tra l'ammontare dell'importo accertato e quello dichiarato superiore a:
  - 10% degli importi dichiarati, se questi non superano 51.645,69 euro;
  - 5% degli importi dichiarati, se questi superano i 51.645,69 euro ma non 516.456,90 euro;
  - 1% degli importi dichiarati, o comunque a 51.645,69.000 euro, se gli importi dichiarati superano 516.456,90 euro.
3. prestino dichiarazione sostitutiva di atto notorio per attestare che:
  - il patrimonio netto non e' diminuito di oltre il 40% rispetto all'ultimo bilancio approvato;
  - la consistenza degli immobili iscritti nell'attivo patrimoniale non e' diminuita di oltre il 40%, per cessioni effettuate al di fuori della normale gestione dell'attività esercitata, rispetto alla consistenza risultante dall'ultimo bilancio approvato<sup>11</sup>;
  - non sono state effettuate cessioni d'azienda o di ramo di azienda comprese nell'ultimo bilancio approvato;
  - se trattasi di società non quotate, non sono state cedute, nell'anno precedente la richiesta di rimborso, azioni o quote sociali per un ammontare superiore al 50% del capitale sociale;
  - sono stati regolarmente eseguiti i versamenti relativi ai contributi previdenziali e assicurativi.

Sarebbe questo un sistema già noto alle imprese, che non richiede oneri aggiuntivi e che al contempo tutela le ragioni dell'Erario.

▪ Per le imprese soggette agli **studi di settore** (con ricavi non superiori a 5.164.569 euro), potrebbe essere valutata la possibilità di concedere l'innalzamento del limite qualora l'impresa

---

<sup>11</sup> Tale requisito non dovrebbe riguardare le imprese immobiliari.

sia risultata congrua, secondo un meccanismo a scalare, per almeno tre periodi d'imposta precedenti.

- Per le **grandi imprese** soggette al c.d. "tutoraggio" (art. 27, commi 9-11 del DL anti crisi)<sup>12</sup> che non abbiano ricevuto contestazioni da parte dell'Ufficio Grandi Contribuenti nell'ambito dei controlli annuali, dovrebbe essere prevista la possibilità di compensare i propri crediti senza limiti. Infatti, il controllo con esito positivo effettuato dall'Amministrazione finanziaria dovrebbe essere di per sé più che idoneo a ravvisare la virtuosità del contribuente.

### 3.2. Attestazione - Certificazione

Per le imprese che non presentano i requisiti di affidabilità e solvibilità prima previsti potrebbe essere introdotto un sistema di attestazione della debenza del credito.

In particolare, si potrebbe ipotizzare che, nei casi in cui la legge preveda la presenza obbligatoria di un soggetto deputato al **controllo contabile** (collegio sindacale, società di revisione contabile o singolo revisore contabile)<sup>13</sup>, questi, nell'ambito della propria attività di verifica e controllo, possa rilasciare una specifica attestazione circa la sussistenza del credito d'imposta che il contribuente intende compensare per l'importo eccedente l'attuale soglia. Va rilevato, al riguardo, che il soggetto incaricato del controllo contabile è già tenuto alla sottoscrizione della dichiarazione dei redditi e, pertanto, effettua dei controlli finalizzati alla verifica dell'attendibilità della dichiarazione dei redditi del contribuente.

Analogamente, la possibilità di fruire di un limite di compensazione più alto potrebbe essere riservata a quelle imprese che abbiano richiesto ed ottenuto la **certificazione tributaria** della dichiarazione dei redditi (art. 36 del D. Lgs. n. 241/97)<sup>14</sup>.

Va sottolineato che, in tali casi, l'attestazione riguarderebbe solamente i crediti d'imposta emergenti dalla dichiarazione, mentre risulterebbe più problematica l'attestazione circa l'esistenza di eventuali crediti di altra natura, come ad esempio quelli previdenziali o quelli dei tributi locali.

Una tale soluzione, in ogni caso, comporterebbe oneri aggiuntivi per le imprese (compenso per il "certificatore").

Con riguardo agli **aspetti sanzionatori**, in relazione all'ipotesi di "certificazione" rilasciata dai soggetti tenuti ad esercitare il controllo contabile, qualora l'attività di certificazione fosse ascrivibile all'attività già esercitata, potrebbe trovare applicazione l'attuale disciplina prevista in materia di false comunicazioni sociali dal codice civile. Specificatamente, per quanto delineato in relazione ai **responsabili del controllo contabile**, la normativa prevede, nel caso in cui il responsabile sia una società di revisione (art. 2624 c.c.) la comminazione di una sanzione penale, l'arresto fino ad un anno, se la condotta è finalizzata al conseguimento per se o per altri di un ingiusto profitto. Se la condotta cagiona un danno al destinatario della comunicazione la reclusione va da uno a quattro anni.

Quanto invece alle altre ipotesi (controllo contabile espletato dal collegio sindacale o dal revisore), potrebbero trovare applicazione le norme del codice penale in materia di falso ideologico e, in

---

<sup>12</sup> Le imprese con volume d'affari o ricavi non inferiori a 300 milioni di euro (100 milioni entro il 2011) saranno soggette a controlli sostanziali annuali da parte dell'Agenzia delle Entrate. Il controllo sarà effettuato selettivamente in relazione a specifiche analisi di rischio che tengono conto del settore di appartenenza, delle operazioni effettuate, dei precedenti fiscali e di specifici profili di rischio riguardanti l'impresa stessa, i soci e le partecipate.

<sup>13</sup> Si tratta sostanzialmente delle società di capitali e soggetti assimilati.

<sup>14</sup> La norma citata prevede che i titolari di reddito d'impresa in regime di contabilità ordinaria possano richiedere ad un professionista incaricato il rilascio della certificazione tributaria della dichiarazione. Ai sensi del D.M. del 18 maggio 2004, il certificatore dovrà accertare la corretta applicazione delle norme tributarie sostanziali, con riferimento a particolari componenti del reddito d'impresa.

particolare, l'art. 481 c.p., che sanziona la falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità<sup>15</sup>. Le pene previste in questo caso sono la reclusione fino ad un anno o la multa da 51 euro fino a 516 euro. Le due pene si applicano congiuntamente se la falsità è commessa a scopo di lucro.

Relativamente alla **certificazione tributaria**, invece, la disciplina attuale stabilisce che, salvo che il fatto non costituisca reato, qualora il certificatore rilasci una certificazione tributaria infedele (per non corretta applicazione delle norme tributarie sostanziali), questi possa essere punito con una sanzione amministrativa che va da 516,00 euro a 5.165,00 euro. Per talune violazioni<sup>16</sup>, può essere altresì comminata la sospensione dalla facoltà di rilasciare la certificazione per un periodo da uno a tre anni<sup>17</sup>.

Inoltre, qualora il certificatore sia il responsabile dei centri di assistenza fiscale (CAF) la sanzione amministrativa è compresa tra i 258,00 e i 2.582,00 euro.

Per entrambe le modalità di certificazione proposte, resterebbero in ogni caso ferme l'applicazione delle sanzioni per la violazione delle norme tributarie in capo al contribuente.

Peraltro, va segnalato, rimane ferma la **responsabilità professionale** in capo al soggetto certificatore, con conseguente obbligo di risarcire i danni eventualmente procurati a seguito di falsa o inesatta attestazione. È lecito ritenere infatti che tali soggetti siano tenuti al rispetto dei criteri di diligenza previsti per i sindaci (art. 2407 c.c.), vale a dire ad adempiere ai loro doveri con la professionalità e diligenza richiesti dalla natura dell'incarico.

In capo al soggetto certificatore, infine, potrebbe configurarsi l'applicabilità di eventuali **sanzioni di carattere disciplinare**.

### **3.3. Deroga soggettiva all'applicabilità del limite**

Analogamente a quanto previsto per i subappaltatori che operano nel settore edile per i quali è già previsto, al ricorrere di determinate condizioni, l'innalzamento della soglia di compensazione ad 1 milione di euro, si potrebbe introdurre una disposizione *ad hoc* per altre categorie di soggetti che fisiologicamente si trovino con un elevato credito Iva.

L'ipotesi potrebbe riguardare le imprese che cedono beni e/o servizi ad esportatori abituali, effettuando, in tal modo, vendite in regime di non imponibilità Iva, ma acquistano pagando l'Iva a monte.

In tali casi, si potrebbe prevedere che, qualora il volume d'affari registrato nell'anno precedente sia costituito, per almeno il 50 per cento, da prestazioni rese nei confronti di esportatori abituali (prestazioni attestate con le dichiarazioni di intento ricevute ed identificabili nei registri Iva), il limite alle compensazioni dei crediti di imposta sia innalzato ad almeno 1 milione di euro.

---

<sup>15</sup> Ai sensi dell'art. 359 c.p. sono persone che esercitano un servizio di pubblica necessità coloro i quali svolgono professioni il cui esercizio sia vietato in assenza di una speciale abilitazione dello Stato, quando il pubblico sia per legge obbligato a valersi della loro opera. Ciò che ricorrerebbe qualora l'operato del soggetto certificatore fosse previsto come obbligatorio per l'ottenimento del beneficio della compensazione.

<sup>16</sup> L'art. 39, comma 1, lett. b), D. Lgs. n. 241 del 1997 prevede la sospensione dalla facoltà di rilasciare la certificazione tributaria per un periodo da uno a tre anni, in caso di accertamento:

- di tre distinte violazioni commesse nel corso di un biennio;
- di ulteriori violazioni ovvero di violazioni di particolare gravità; si considera violazione particolarmente grave il mancato pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria irrogata.

<sup>17</sup> Cfr. art. 39, D. Lgs. 9 luglio 1997, n. 241.